

MANUTENZIONE, MODIFICA PUNTUALE,  
REVISIONE ORGANICA, AMPIA RIFORMA  
DELLA COSTITUZIONE:  
LA REVISIONE COSTITUZIONALE  
HA UN LIMITE DIMENSIONALE?

di Valeria Marcenò\*

SOMMARIO: 1. La domanda. – 2. La legislazione costituzionale e i tentativi di riforma non puntuale. – 3. Dai lavori della Costituente: la Costituzione, “un metallo duro, ma plasmabile”. – 4. Revisione totale: da espressione dell’esercizio del potere costituente a espressione dell’esercizio del potere costituito. – 5. Forme di revisione sottese alla procedura ex art. 138: può la norma sulla revisione costituzionale essere tesa fino a includere la riforma organica? – 6. Il dibattito sull’ammissibilità della revisione organica: il dialogo tra Gianni Ferrara e Franco Modugno. – 7. L’impossibilità di una risposta univoca. – 8. La revisione totale/organica implica il superamento del concetto di potere costituente? – 9. Dalla lotta per la Costituzione, nel senso della sua attuazione, alla lotta sulla Costituzione, nel senso della sua modifica. – 10. Che cosa può davvero intendersi per limite dimensionale. – 11. Implicazione del limite dimensionale come qui inteso.

## 1. La domanda

Quando il testo non può più essere teso; quando le interpretazioni non possono far dire più nulla alle disposizioni costituzionali; quando queste non possono più essere “rigenerate” attraverso processi argomentativi *magis ut valeant*, può porsi (o imporsi) la necessità di intervenire direttamente sugli enunciati normativi. A tal fine la Costituzione prevede che i suoi stessi enunciati possano essere modificati: nota è la distinzione, prevista nello stesso articolo 138 Cost., tra leggi di revisione costituzionale e le *altre* leggi costituzionali, intendendosi con le prime quelle idonee a modificare con emendamenti il testo costituzionale, e con le seconde quelle idonee a integrare, derogare alla Costituzione (senza la pretesa, però, di acquisire stabilità) o assolvere alle riserve di legge costituzionale ivi previste.

La Costituzione riconosce, dunque, la possibilità che si ricorra a revisioni di sue disposizioni.

Il problema è comprendere che cosa debba intendersi con il termine “re-

\* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

visione”. Al di là della considerazione che rientrano in questa nozione solo i mutamenti costituzionali visibili, e che sono per converso esclusi quelli impliciti<sup>1</sup>, ci si interroga sulla ampiezza (qui diciamo, sulla “dimensione”) di questi mutamenti: devono essere intesi nel senso di una mera manutenzione (ossia, come intervento sul testo costituzionale al fine di migliorarlo, correggerlo, riparare a una scelta che si è rivelata errata o superata); oppure, possono essere intesi in un senso più ampio, fino a includere l’ipotesi di una nuova disciplina di una materia costituzionale eventualmente anche non in ogni sua parte compatibile con quella vigente?

La domanda potrebbe anche essere posta in modo diverso.

Il concetto di revisione porta con sé quello di limite, l’idea che una costituzione vi sia e che il suo cambiamento avvenga comunque nella continuità della costituzione modificanda. Il fatto stesso che si sia voluto ricorrere al termine “revisione” anziché a quello più consueto nella fisiologica successione delle leggi, l’abrogazione esplicita, può essere inteso come consapevole riconoscimento che ogni revisione della costituzione è tale solo se «*suppone la persistenza di quel testo*»<sup>2</sup>, solo se avviene entro un limite. È allora possibile individuare un dato insopprimibile, un testo minimo, un limite invalicabile, superato il quale necessariamente si esce dal perimetro dell’intervento della revisione?

## 2. La legislazione costituzionale e i tentativi di riforma non puntuale

Dall’entrata in vigore della Costituzione sono state approvate numerose leggi costituzionali. Si è trattato perlopiù di revisioni puntuali, aventi a oggetto singole disposizioni costituzionali<sup>3</sup>. Alcune leggi costituzionali sono

<sup>1</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, II, 616-617, secondo il quale «è proprio l’esigenza di dichiarazione espressa dell’intento di operare la revisione, rivelatrice della volontà di cambiamento, che sembra privilegiarsi, trattandosi del mutamento delle massime regole dell’ordinamento; [...] la stessa nozione di “revisione” non tollera concettualmente, ma anzi esclude, l’abrogazione implicita».

<sup>2</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 621.

<sup>3</sup> L. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, *Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione*; l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3, *Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione Molise*; l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, *Modificazioni dell’articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale*; l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, *Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all’articolo 96 della Costituzione*; l. cost. 4 novembre 1991, n. 1, *Modifica dell’articolo 88, secondo comma, della Costituzione*; l. cost. 6 marzo 1992, n. 1, *Revisione dell’articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di*

state approvate per disciplinare diversi profili del principio di specialità regionale<sup>4</sup>; altre per assegnare nuove funzioni alla Corte costituzionale<sup>5</sup>; altre per intervenire su aspetti specifici dell'ordinamento costituzionale<sup>6</sup>.

*amnistia e indulto*; l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione*; l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*; l. cost. 23 novembre 1999, n. 2, *Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*; l. cost. 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica dell'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*; l. cost. 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*; l. cost. 30 maggio 2003, n. 1, *Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*; l. cost. 2 ottobre 2007, n. 1, *Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte*; l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

<sup>4</sup> L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, *Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, *Statuto speciale per la Sardegna*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, *Statuto speciale per la Valle d'Aosta*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, *Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*; l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, *Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*; l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, *Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*; l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1, *Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia*; l. cost. 9 maggio 1986, n. 1, *Modifica dell'articolo 16 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali*; l. cost. 12 aprile 1989, n. 3, *Modifiche ed integrazioni alla legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, concernente la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Modifica allo statuto speciale per la Valle d'Aosta*; l. cost. 23 settembre 1993, n. 2, *Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*; l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano*; l. cost. 7 febbraio 2013, n. 1, *Modifica dell'articolo 13 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1*; l. cost. 7 febbraio 2013, n. 2, *Modifiche all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni transitorie*; l. cost. 7 febbraio 2013, n. 3, *Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale*; l. cost. 28 luglio 2016, n. 1, *Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa popolare*; l. cost. 4 dicembre 2017, n. 1, *Modifiche allo statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*.

<sup>5</sup> L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, *Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale*; l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*.

<sup>6</sup> L. cost. 18 marzo 1958, n. 1, *Scadenza del termine di cui alla XI delle «Disposizioni transitorie e finali» della Costituzione*; l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1, *Legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*.

Fino a oggi, i tentativi di una più ampia revisione sono stati: 1) nell'ottobre del 1983, fu istituita la *Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali*, presieduta dall'on. Bozzi, con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa»; 2) nell'agosto del 1993, fu istituita la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, presieduta prima dall'on. De Mita e poi dall'on. Iotti, delle cui funzioni (elaborare «un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario»), nonché del procedimento attraverso cui attuare la revisione (in deroga, per il solo caso di specie, all'art. 138 Cost.) si occupò la l. cost. 6 agosto 1983, n. 1; 3) nel gennaio 1997, fu istituita la *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, presieduta dall'on. D'Alema, con il compito di elaborare «progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie», da approvare con un procedimento anch'esso in deroga *una tantum* alla Costituzione (l. cost., 24 gennaio 1997, n. 1); 4) nel 2001, venne approvata la riforma dell'intero titolo V della Costituzione<sup>7</sup>; 5) nel 2005, fu approvata, secondo la procedura dell'art. 138 Cost., a maggioranza assoluta in seconda deliberazione dei componenti ciascuna Camera, la proposta di legge costituzionale del 18 novembre 2005, n. 269 (recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione»), proposta poi respinta con il referendum costituzionale del giugno 2006; e 6) nel 2016, venne approvato il disegno di legge costituzionale A.S. n.1429, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione», poi respinto con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Solo una proposta di riforma “organica” – quella del 2001 – ha, dunque, concluso positivamente il suo *iter*.

Il fatto che in diverse di queste proposte di riforma si sia ricorso a leggi costituzionali di rottura o in deroga alla Costituzione<sup>8</sup> – di cui due aventi ad

<sup>7</sup> L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

<sup>8</sup> L. cost. 9 marzo 1961, n. 1, *Assegnazione di tre senatori ai comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico*; l. cost. 21 giugno 1967, n. 1, *Estradizione per i delitti di genocidio*; l. cost. 3 aprile 1989, n. 2, *Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto*

oggetto l'*iter* della revisione, ed entrambe dirette a realizzare riforme complesse – potrebbe di per sé testimoniare dell'estraneità dal patto costituente del ricorso alle riforme organiche<sup>9,10</sup>.

### 3. Dai lavori della Costituente: la Costituzione, “un metallo duro, ma plasmabile”

La lettura dei lavori dell'Assemblea costituente mette in luce alcuni punti fermi: la volontà di escludere la previsione di revisioni totali della Costituzione; il silenzio sulle revisioni organiche o ampie; la previsione di un unico procedimento per le leggi che toccano direttamente la Costituzione e le leggi che riguardano le altre materie costituzionali; e la natura antimaggioritaria delle norme sulla procedura di revisione.

La discussione sul tema delle tecniche volte a garantire la rigidità è piuttosto stringata, sia in termini di tempi (a esso sono dedicati i giorni 15 e 16 gennaio 1947, nella II Sottocommissione per la Costituzione, e il giorno 3 dicembre 1947, in Assemblea), sia in termini di contenuto (risultando non evidenti contrasti o contrapposizioni di vedute, ma al contrario convergenze rapidamente raggiunte)<sup>11</sup>.

Un argomento dato quasi per presupposto nei dibattiti fu la necessità

*nel 1989; l. cost. 6 agosto 1993, n. 1, Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale; l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.* A questa categoria sarebbe stato possibile ascrivere il disegno di legge costituzionale n. 813 del 2013, presentato nel mese di giugno al Senato, se non fosse venuta meno la maggioranza a sostegno del Governo Letta.

<sup>9</sup> CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, in «Rivista AIC», 2013, n. 1; DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in «Rivista AIC», 2016, n. 3; DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2001, n. 4, 1017 ss.

<sup>10</sup> Non mi sembra si possano trarre considerazioni sulla ammissibilità o inammissibilità delle riforme organiche dai titoli con cui sono rubricate le leggi di revisione costituzionale. Far discendere dall'utilizzo del termine “modifica/modifiche”, anziché del termine “revisione”, come prescrive la Costituzione, la consapevole volontà di agire al di fuori dei limiti costituzionali mi sembra provi troppo. Sia perché il termine “modifica” è stato utilizzato anche per interventi puntuali su singoli disposizioni costituzionali. Sia perché in alcune occasioni si è ricorso ai termini “inserimento” (con riferimento al giusto processo) e “introduzione” (con riferimento all'equilibrio di bilancio). Sia ancora perché, a così ragionare, si attribuirebbe al legislatore costituzionale la possibilità, attraverso una denominazione, di scegliere la “dimensione” del proprio intervento.

<sup>11</sup> Una ricostruzione dettagliata del dibattito si trova in PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in «Costituzionalismo.it», 2016, n. 2.

che una forma di revisione vi fosse: oggetto della discussione furono, infatti, le possibili procedure da adottare (sistema della doppia deliberazione con scioglimento della Assemblea nazionale e successiva elezione<sup>12</sup>; sistema della doppia deliberazione a distanza di tempo e successivo eventuale referendum popolare<sup>13</sup>; delibera dei tre quinti dell'Assemblea nazionale e referendum popolare obbligatorio<sup>14</sup>; iniziativa del Governo, del Parlamento e del corpo elettorale, doppia deliberazione a distanza di tempo e votazione popolare<sup>15</sup>), ma non anche la revisione in sé e per sé, nella consapevolezza diffusa che il concetto di rigidità della Costituzione che si intendeva introdurre non dovesse identificarsi con la assoluta intangibilità dell'atto. Come lo stesso Presidente Terracini affermò, in sede della seconda commissione, chiamando i commissari a riflettere sull'idea di Costituzione rigida, «la difficoltà del meccanismo di revisione non [deve] essere tale da rendere difficilissima la

<sup>12</sup> Si tratta della proposta avanzata dal Relatore on. Rossi, il quale elabora tale meccanismo nella consapevole necessità di un procedimento articolato: che la riforma sia sottoposta alla votazione per referendum, o alla approvazione da parte di una maggioranza qualificata, o al parere favorevole dell'Assemblea Nazionale, ciascuno di questi sistemi isolatamente assunto non è scevro di difetti. Il semplice referendum, «svolgendosi nello spazio di poche settimane, può non rispondere a sicure esigenze politico-sociali, rappresentando il prodotto di una concitazione momentanea piuttosto che l'epilogo del meditato esame di una necessità politica»; la richiesta di una maggioranza qualificata renderebbe comunque «possibile alla minoranza di ostacolare sistematicamente una riforma della Costituzione, che sia sentita dalla maggioranza della popolazione»; il parere dell'Assemblea Nazionale non sarebbe «soddisfacente, perché il carattere reale ed intrinseco di organo costituente manca ad una Assemblea formata dall'occasionale riunione delle due Camere» (Assemblea Costituente, Seconda Commissione, prima sezione, seduta pomeridiana di mercoledì 15 gennaio 1947, 132).

<sup>13</sup> Si tratta della proposta avanzata dagli on. Nobile e Perassi, i quali avvertono l'esigenza di un tempo intercorrente tra le due deliberazioni, «per avere conferma dell'importanza della questione costituzionale sollevata e per riflettervi sopra» (Assemblea Costituente, Seconda Commissione, prima sezione, seduta pomeridiana di mercoledì 15 gennaio 1947, 133); e osservano l'inadeguatezza del sistema della revisione implicante lo scioglimento, che avrebbe impedito che anche modificazioni di secondaria importanza giungessero a compimento, «perché non sarà possibile trovare un Parlamento disposto a decretare il proprio scioglimento per effettuare una riforma del genere» (*Ivi*, 138).

<sup>14</sup> Proposta avanzata dall'on. Tosato, il quale ritiene che la doppia deliberazione con scioglimento delle Camere impedirebbe al corpo elettorale di «pronunciarsi specificamente sul problema fondamentale della revisione, il quale non costituirà altro che uno dei punti che saranno discussi durante la campagna elettorale, dal momento che le Camere così elette continueranno, dopo essersi pronunciate sulla questione, a svolgere il loro normale compito parlamentare» (*Ivi*, 133).

<sup>15</sup> Proposta avanzata dall'on. Mortati, secondo il quale due dovrebbero essere i criteri cui il sistema della revisione costituzionale deve ispirarsi: «quello di diluire nel tempo il procedimento di revisione – al fine di accertare la rispondenza della proposta di revisione ad esigenze veramente sentite e stabili – e l'altro di ammettere in una forma o in una altra l'intervento del popolo nel procedimento di revisione – poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica» (*Ivi*, 134).

revisione»<sup>16</sup>. Ancora più note sono le parole pronunciate in Assemblea costituente dall'on. Perassi: «quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immutabilità assoluta di essa. [...] Non si può concepire la Costituzione come una lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile»<sup>17</sup>.

Quasi inesistenti furono le discussioni sulla opposizione revisione totale/revisione parziale, se si esclude il tentativo di Mortati di introdurre il tema, suggerendo l'opportunità di prevedere procedimenti differenziati, e la risposta di chiusura del Presidente Terracini, secondo il quale «ci si [deve] limitare all'ipotesi di una revisione parziale»<sup>18</sup>; o quello dell'on. Fuschini sull'opportunità di distinguere «le riforme di importanza fondamentale da quelle secondarie», prevedendo per le prime, e non anche per le seconde, il ricorso all'istituto del referendum<sup>19</sup>. La differenza tra riforme principali e riforme secondarie (che, tra l'altro, non corrisponde necessariamente alla differenza tra revisione totale e revisione parziale) era meramente pronunciata, ma non articolata. Per l'on. Einaudi, infatti, essa non era abbastanza chiara, e le revisioni secondarie sarebbe stato comunque «meglio non farle, perché si attuano automaticamente: col tempo, infatti, una disposizione viene diversamente interpretata per l'adattamento che se ne fa progressivamente alla mutata situazione»<sup>20</sup>. Per l'on. Nobile il ricorso alla consultazione popolare avrebbe potuto giustificarsi «solo quando si [fosse trattato] di una riforma fondamentale della Costituzione; ma se si tratta invece di piccole modifiche di norme dettaglio, di importanza relativa, [sarebbe] eccessivo il ricorso agli elettori, i quali tra l'altro non avrebbero forse la competenza necessaria per decidere sulla questione loro prospettata»<sup>21</sup>. Per l'on. Piccioni, invece, sembrava vana ogni distinzione: «ogni Costituente è il risultato di un rivolgimento dell'opinione pubblica» e non vi sarebbe stato nulla di strano se «per la riforma di una parte della Costituzione si [fosse seguito] il criterio di dare la possibilità di esprimersi alla volontà popolare»<sup>22</sup>. Si consideri, inoltre, che quale esempio di riforma secondaria era menzionata quella relativa alle norme sull'ordinamento regionale, «delle quali, per la loro novità, non si può prevedere oggi con sicurezza il risultato pratico» (on. Fuschini) e che,

<sup>16</sup> *Ivi*, 135.

<sup>17</sup> Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947, 2762 – 2763.

<sup>18</sup> Assemblea Costituente, Seconda Commissione, prima sezione, seduta pomeridiana di mercoledì 15 gennaio 1947, 136.

<sup>19</sup> Assemblea Costituente, Seconda Commissione, prima sezione, seduta pomeridiana di giovedì 16 gennaio 1947, 142.

<sup>20</sup> *Ivi*, 142.

<sup>21</sup> *Ivi*, 143.

<sup>22</sup> *Ivi*, 144.

«consegnat[e] forse senza un approfondito esame, potrebbe[ro] in pratica non rispondere allo scopo prefissosi» (on. Nobile).

#### 4. Revisione totale: da espressione dell'esercizio del potere costituente a espressione dell'esercizio del potere costituito

Nel titolo dato a questa relazione non si fa menzione, forse volutamente, della *revisione totale*, formula con la quale si allude, se intesa nel suo significato comune, alla possibilità di modificare l'intero testo costituzionale. Una siffatta previsione potrebbe anche assumere un significato forte, quello di consentire a ogni generazione di "darsi la propria costituzione"; di evitare che decisioni assunte nel passato imbriglino decisioni che potrebbero essere assunte nel futuro; di evitare – come è stato detto in Assemblea costituente – che "i morti governino i vivi". Questo modo di ragionare aprirebbe, però, ad alcune domande.

A) Quale natura avrebbe un eventuale esercizio di questo potere? Il fatto stesso che sia la stessa costituzione a prevederlo dovrebbe far propendere, secondo le categorie con cui abbiamo la consuetudine di riflettere, per la qualificazione di un potere costituito: è lo stesso potere costituente che stabilisce le procedure, tendenzialmente aggravate, per approvare una modifica integrale della costituzione che ha posto. Ma, guardando al di là dell'apparenza, sotto la forma del potere costituito dovrebbe piuttosto scorgersi quella del potere costituente: per quanto nel rispetto di una procedura prevista (e, dunque, costituita), la costituzione vigente potrebbe essere integralmente modificata e darsi così vita a una costituzione completamente nuova (almeno dal punto di vista del contenuto). Del resto, come è stato detto, «la legge di revisione formalmente legittima, ma materialmente incompatibile con il mantenimento della Costituzione che ne disciplina la formazione, è solo uno dei modi in cui il potere costituente può manifestarsi»<sup>23</sup>.

B) La previsione della revisione totale metterebbe a nudo l'esistenza di contraddizioni interne alla stessa concezione di costituzione: B1) si assisterebbe a una sorta di costituzionalizzazione della (potenziale) distruzione della propria costituzione; B2) si presupporrebbe una definizione di costituzione basata solo sui suoi contrassegni formali, ove il contenuto ma anche il fine sarebbero del tutto indifferenti, neutrali; ove la costituzione continuerebbe a valere perché vale e finché vale<sup>24</sup>; ove la costituzione si dissolverebbe

<sup>23</sup> DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in Fioravanti e Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Urbino, Carocci, 1998, 291.

<sup>24</sup> ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 919.



(identificandosi) nelle singole leggi costituzionali<sup>25</sup>, con l'ulteriore conseguenza di spogliare la concezione della costituzione dei caratteri con cui siamo soliti distinguerla dalle singole leggi costituzionali: la sua naturale stabilità e continuità nel tempo.

Ciò in qualche misura spiega la connotazione più sfumata che il concetto di revisione totale ha assunto in concreto: anche in quelle costituzioni (come quelle dell'Austria<sup>26</sup>, della Svizzera<sup>27</sup> e della Spagna<sup>28</sup>) che pur prevedono espressamente l'ipotesi della revisione totale, differenziandola da quella della revisione parziale, l'interpretazione costituzionale è stata nel senso di ritene-

<sup>25</sup> Sull'idea di costituzione come «molteplicità di singole leggi», SCHMITT, *Verfassung-slehre* (1928), trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 26 ss. Sulla distinzione tra costituzione e leggi costituzionali, v. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino, 2008, 131 ss. («Ogni Costituzione deve scegliere, e scegliendo, non può non differenziarsi da ciò che viene messo da parte [...]. ogni Costituzione, anche quella più inclusiva, è un'opera di distinzione tra ciò che è legittimo e ciò che è delegittimato [...]»: la Costituzione è la *forma della convivenza*; le singole leggi costituzionali sono *esercizio di forza formalizzata in norme costituzionali*). Del resto la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1146 del 1988, con la quale ha affermato la *piena* sindacabilità delle leggi prodotte ai sensi dell'art. 138 Cost., ha dimostrato di accogliere la distinzione concettuale tra Costituzione e leggi costituzionali.

<sup>26</sup> Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria, art. 44, comma 3: «Ogni revisione totale della Costituzione federale, e su richiesta di un terzo dei membri del Consiglio nazionale o del Consiglio federale anche una revisione parziale, dev'essere sottoposta a referendum popolare al termine del procedimento previsto dall'articolo 42, ma prima della promulgazione da parte del Presidente federale».

<sup>27</sup> Costituzione federale della Svizzera, art. 192: «(Principi) La presente Costituzione può essere riveduta in ogni tempo, interamente o parzialmente. Salvo diversa disposizione della presente Costituzione e della legislazione emanata in virtù di essa, la revisione avviene in via legislativa». Art. 193: «(Revisione totale) La revisione totale della Costituzione può essere proposta dal Popolo o da una delle due Camere oppure decisa dall'Assemblea federale. Se la revisione totale è proposta mediante iniziativa popolare o se non vi è unanimità di vedute tra le due Camere, il Popolo decide se si debba procedere alla revisione totale. Se il Popolo si pronuncia per la revisione totale, si procede alla rielezione delle due Camere. Le disposizioni cogenti del diritto internazionale non possono essere violate». Art. 194: «(Revisione parziale) La revisione parziale della Costituzione può essere chiesta dal Popolo o decisa dall'Assemblea federale. Ogni revisione parziale deve rispettare il principio dell'unità della materia e non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. L'iniziativa popolare per la revisione parziale deve rispettare inoltre il principio dell'unità della forma».

<sup>28</sup> Costituzione del Regno di Spagna, art. 168: «Qualora si intenda promuovere la revisione completa della Costituzione o una revisione parziale riguardante: il Titolo preliminare; il Capitolo II, Sezione I, del Titolo I; o il Titolo II, si procederà all'approvazione di tale delibera a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, e allo scioglimento immediato delle Cortes. Le Camere elette dovranno ratificare la decisione e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato a maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere. Una volta approvata dalle Cortes, la revisione sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica».

re pur tuttavia l'esistenza di un limite alla revisione, l'esistenza di un nucleo non superabile neanche attraverso la procedura della revisione totale<sup>29,30</sup>. Il che ha condotto alla coincidenza (o alla sovrapposizione) tra la nozione di revisione totale (pur nel mantenimento della sua lettera) e quella della revisione organica o dell'ampia riforma della Costituzione. Coincidenza che si è tradotta nella consapevole volontà di ricondurre una siffatta forma di revisione (là dove prevista) all'esercizio del potere costituito<sup>31</sup>, e dunque limitato, e a contrapporla, sul piano definitorio alla revisione parziale.

La differenza tra revisione totale (più restrittivamente intesa) e revisione parziale sembra fondarsi su di un dato procedurale: più aggravata la prima, meno aggravata la seconda; ma viene tramutandosi in una differenza basata su di un dato sostanziale, materiale (nel senso di ambito materiale): la revisione totale coinvolge non tutta la Costituzione, ma sue parti o anche singole disposizioni relative a principi costituzionali la cui modifica, però, dato il particolare rilievo che rivestono nell'ordinamento costituzionale, necessita di una procedura ancora più gravosa (o, detto diversamente, la cui modifica

<sup>29</sup> CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 35 ss.; MORBIDELLI, *Le dinamiche della costituzione*, in MORBIDELLI, PEGORARO, REPOSO, VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995, 127 ss.; da ultimo, DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in «Rivista AIC», 2016, n. 3.

<sup>30</sup> Se pur sembra doversi considerare ancora valida l'osservazione di Cervati secondo il quale «[l']esperienza storica e l'esame comparato dimostrano che l'istituto della revisione costituzionale non può essere adeguatamente considerato in una prospettiva solamente formale» e che [l']ampia serie di varianti che l'interpretazione e l'applicazione delle norme procedurali può presentare nei vari ordinamenti e ancor più il modo in cui la dottrina e la prassi hanno di fatto operato nel tentativo di fissare limiti materiali, oltre che formali, alla modificabilità dei testi costituzionali possono essere meglio compresi solo tenendo conto della prassi e dei rispettivi contesti istituzionali nel cui ambito si inseriscono le singole esperienze di mutamento costituzionale» (CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., 66), allo stesso tempo può scorgersi una comune tendenza alla necessità di conciliare le esigenze di mutamenti costituzionali con l'esistenza di limiti sostanziali alla revisione (anche laddove esplicitamente prevista quella totale).

<sup>31</sup> PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1997, n. 1, 7 ss.; PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, cit., 129 («Che poi la revisione "totale" prevista in varie costituzioni non sia soltanto quella che comporta la sostituzione di un intero testo costituzionale con un altro nuovo, è questo un fatto che concorre a fare meglio intendere come anche il procedimento di revisione "totale" (al pari di quello di revisione "parziale") sia espressione di un potere non già "costituente", ma propriamente "costituito": come è ogni potere previsto, istituito, disciplinato e quindi limitato dalla Costituzione»).

non può avvenire con una procedura, ancorché aggravata, ma più semplice). In questo senso, revisione totale e revisione organica<sup>32</sup> vengono a coincidere nel linguaggio pratico, per contrapporsi alla revisione parziale/revisione puntuale.

La Costituzione italiana, però, come è emerso dagli atti dell'Assemblea costituente, non contempla la revisione totale nel senso comune del termine. Anzi, essa sembrerebbe esclusa in virtù della pervasività di un'idea di Costituzione tendenzialmente stabile e duratura. Non è prevista alcuna distinzione tra revisione totale/organica e revisione parziale/puntuale. L'unica distinzione che può essere rintracciata<sup>33</sup> è quella tra revisione e attuazione del testo costituzionale, ove il primo termine, però, si accompagna perlopiù a quello di manutenzione, con ciò intendendo un'attività che, pur se intensa e accurata, non altera i principi fondamentali, cercando al contrario di adeguarne la concretizzazione alle esigenze che nel tempo (un tempo che si allontana dalla fase costituente) si presentano<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> A questa nozione sembra altresì riconducibile la qualificazione di revisione *globale* proposta da Modugno in opposizione a quella *integrale*, ove la prima, e non anche la seconda, sarebbe ammissibile implicando tale tipologia di modifica comunque la «*persistenza di quel testo* o di ciò che è essenziale in quel testo» (MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 621).

<sup>33</sup> Rintracciata attraverso la distinzione tra leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, non essendo in alcun modo specificata la nozione né dell'una, né dell'altra, e mancando ogni riferimento al grado di ampiezza delle modificazioni della Costituzione ammissibili.

<sup>34</sup> DECARO, LUPO, RIVOCCHI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale italiana: un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in ID., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, Giappichelli, 2012, XIII. Sulla nozione di manutenzione costituzionale può essere richiamata quella offerta da PALERMO (*La "manutenzione costituzionale": alla ricerca di una funzione*, in ID., *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, 1 ss.), secondo il quale «[essa] è l'anello di congiunzione tra revisione formale e modifica tacita, caratteristico di esigenze di adeguamento della costituzione negli ordinamenti che si ritrovino di fronte non già a rivoluzioni o profondi mutamenti politici che travolgono le regole sulla revisione e tutto l'ordinamento preesistente, ma alla "semplice" esigenza di adeguare costituzioni che iniziano davvero a funzione come documenti che superino lo spazio di una generazione» (p. 8). Suggerisce una diversa contrapposizione Zagrebelsky (ID., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 933-934), il quale ritiene utile distinguere tra *adeguamenti* e *riforme*. Per adeguamenti, intende «le modifiche costituzionali (grandi o piccole) che tengono dietro a trasformazioni materiali (la costituzione formale che si adegua a quella materiale)»; per riforme, «le modifiche che vengono prima delle trasformazioni materiali, perché intendono determinarle». «Gli adeguamenti sono possibili perché essi non determinano, ma dipendono dai rapporti che si realizzano nella sfera della costituzione materiale; le riforme sono impossibili per l'opposta ragione».

### **5. Forme di revisione sottese alla procedura *ex art. 138*: può la norma sulla revisione costituzionale essere tesa fino a includere la riforma organica?**

Come è stato detto<sup>35</sup>, tre potrebbero essere, in astratto, le forme di intervento sulla Costituzione: 1) una *modifica* radicale della Costituzione attraverso una riscrittura totale delle regole costituzionali oppure il mutamento di quei caratteri essenziali e qualificanti la Costituzione vigente; 2) una *revisione* puntuale di singole disposizioni o di singoli istituti disciplinati dalla Costituzione, al fine di un loro adeguamento alle nuove e diverse esigenze maturate nella società, senza con ciò intaccare la unitarietà del testo costituzionale e soprattutto le scelte ivi accolte; 3) una *riforma* più ampia che possa investire anche interi settori della Costituzione, che si muova comunque nel rispetto dei principi fondamentali che hanno caratterizzato il patto costitutivo e che sono pertanto ancora accettati, condivisi e ritenuti vitali.

Che l'art. 138 sia stato pensato per l'ipotesi *sub 2*) è evidente e non oggetto di discussione.

Che non possa essere utilizzato per l'ipotesi *sub 1*) sembra altrettanto evidente: trattandosi di una rottura sostanziale rispetto ai principi ed alle regole caratterizzanti il periodo precedente, il procedimento più adatto (ancorché, fuori della Costituzione, cioè a-costituzionale) potrebbe essere quello della elezione di un'assemblea o di un parlamento costituente, titolare del potere di fissare le nuove regole costituzionali.

Ciò che rimane dubbio è se sia applicabile all'ipotesi *sub 3*), sulla base della oggettiva considerazione che la nostra Costituzione, a differenza di quanto avviene in altre, non prevede procedure diverse a seconda che la revisione sia puntuale oppure organica. La finalità di una siffatta riforma consiste in una modifica non specifica, non puntuale di questa o quella disposizione costituzionale, bensì in una modifica di un settore più ampio, seppur in continuità con il vigente ordinamento costituzionale (diversamente si ricadrebbe nell'ipotesi, esclusa, della revisione totale *tout court*), e dunque nel rispetto dei limiti formali e sostanziali da questo indicati.

### **6. Il dibattito sull'ammissibilità della revisione organica: il dialogo tra Gianni Ferrara e Franco Modugno**

Se si guarda ai dibattiti che sono sorti in occasione di ogni proposta di revisione ampia della Costituzione (a prescindere dal loro esito), è facile os-

<sup>35</sup> ROMBOLI, *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione*, «Forum di Quaderni costituzionali», 24 settembre 2014.

servare che, sul tema della sua ammissibilità (e, dunque, sul piano della legalità costituzionale) o inammissibilità (e, dunque, sul piano della illegalità costituzionale), la categoria dei costituzionalisti è stata di netto tagliata. Gli argomenti avanzati da una parte e dall'altra possono essere descritti in modo del tutto speculare, ciascuno trovando nei due versanti sviluppi contraddittori (nel senso della loro reciproca esclusione), come le due facce di una medaglia i cui sguardi, data la loro posizione, non possono certo incrociarsi.

Ai fini di una ricostruzione per contrapposizione delle diverse posizioni ci si può avvalere del dialogo intercorso tra due Maestri, Gianni Ferrara<sup>36</sup> e Franco Modugno<sup>37</sup>, i quali, approfittando reciprocamente dei rispettivi *Scritti in onore*, hanno colto l'occasione per discutere e confrontare le loro tesi, sul presupposto che “nessuno dei due se la sarebbe presa a male”, perché entrambi consapevoli – utilizzando le parole di Modugno – «che la *concordia* non può che essere *discors*, specie per chi, come [loro], si sia formato alla imperitura scuola della dialettica dei contrari e dei distinti»<sup>38</sup>.

Partendo dall'affermazione di Ferrara secondo il quale il Costituente, disciplinando il procedimento di revisione costituzionale, avrebbe inteso riferirsi a modifiche «puntuali, specifiche, attinenti cioè ad un determinato istituto, ad un singolo tema»<sup>39</sup>, Modugno sviluppa una serie di argomenti diretti a sostenere che la pretesa (da Ferrara, nel dialogo riportato, ma anche da altra parte della dottrina<sup>40</sup>) univocità della legge di revisione costituzionale,

<sup>36</sup> FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in «Costituzionalismo.it», 23 settembre 2004; FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

<sup>37</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit.

<sup>38</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 629.

<sup>39</sup> FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, cit., il quale tuttavia precisa che la puntualità della revisione non comporta che si possa procedere a modificare soltanto una disposizione, un solo articolo, ma che «si possa procedere a rivedere anche più disposizioni ed articoli purché riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione».

<sup>40</sup> BETTINELLI, *Referendum e riforma organica della costituzione*, in REPEPE, ROMBOLI (a cura di), *Cambiare la Costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995, 41; CERRI, *Revisione costituzionale*, in «Enciclopedia giuridica», XXVII, 1991, 2; DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, cit., 311 – 313; ID., *La legislazione costituzionale*, cit., 1041 («chi ha più a cuore il principio rappresentativo [...] consider[a] il procedimento parlamentare – con tutti i suoi difetti – come irrinunciabile, e chied[e] conseguentemente che sia la forma del procedimento parlamentare a determinare i caratteri della revisione, e non viceversa. Prima ancora dell'appiglio del referendum, è la natura stessa dei lavori delle Camere a dire che le riforme non possono che essere di quella “semplicità” che un dibattito in assemblea può sopportare»); PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 107, 15; ID., *Potere costi-*

che si esprime attraverso la semplicità e la puntualità dei suoi contenuti, risponde a esigenze di opportunità, ma non di necessità giuridica<sup>41</sup>. In primo luogo, si tratterebbe di requisiti di difficile determinazione, non previsti neanche per la legge ordinaria e, dunque, non idonei a essere imposti alla legislazione costituzionale<sup>42</sup>. In secondo luogo, l'estensione della giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità dei quesiti referendari alle ipotesi di referendum costituzionale si presta a una fondamentale obiezione: l'errata assimilazione di due istituti molto diversi tra loro, in quanto il referendum costituzionale, diversamente da quello referendario, si inserisce nel procedimento di formazione della legge costituzionale<sup>43</sup>. Inoltre, afferma Modugno, qualora si ammettesse la tesi della omogeneità del contenuto della legge di revisione costituzionale, «si potrebbe giungere alla discutibile conclusione per cui le modifiche “non puntuali” in tanto sono ammissibili, *secundum eventum*, in quanto cioè in seconda votazione si raggiunga la maggioranza dei due terzi dei componenti ciascuna Camera»: come dire che il requisito della omogeneità assurgerebbe a condizione imprescindibile nel solo caso di legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta in seconda deliberazione (potendo, dunque, essere superato nei casi di approvazione a maggioranza dei due terzi, non tenendosi in questo secondo caso il referendum); ma, «il raggiungimento della maggioranza richiesta affinché non si faccia luogo a *referendum* non è certamente prevedibile *ex ante*, al momento della proposizione referendaria»<sup>44</sup>. Sulla specifica questione delle revisioni

*tuente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, II ed., 2002, 152 ss.; VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in «Costituzionalismo.it», 2005, n. 1.

<sup>41</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 618ss., il quale espressamente riconosce di aver mutato opinione (617, nota 9).

<sup>42</sup> «Si dovrebbe presumibilmente presupporre che qualsiasi modifica, non solo costituzionale ma anche legislativa ordinaria, debba essere semplice o, se si vuole, omogenea, interpretando estensivamente l'art. 72 della Costituzione che, disponendo che la legge si vota “articolo per articolo”, richiederebbe che l'atto legislativo abbia una struttura interna caratterizzata da parti omogenee e conseguenti» (MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 618).

<sup>43</sup> «[...] il primo, diversamente dal secondo, sarebbe preordinato alla “verifica della corrispondenza tra la volontà popolare e quella già espressa dagli organi parlamentari nell'atto di revisione o di integrazione della Costituzione”» (MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 619, il quale riporta quanto affermato da SALERNO, *Referendum*, in «Enciclopedia del diritto», XXXIX, 1988, 231).V. anche PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, cit., 158.

<sup>44</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 620.

organiche, Modugno – introdotta la distinzione tra riforme *globali* e revisioni *integrali*, ritenendo le prime e non anche le seconde ammissibili – adduce ulteriori argomenti a favore. Non ritiene di poter condividere la posizione, «senza dubbio suggestiva», di chi esclude la possibilità di revisioni non puntuali sulla base della considerazione che, essendo la Costituzione per sua natura imm modificabile, eventuali forme di revisioni devono essere positivamente previste e, in assenza di specificazioni contenutistiche, esse devono essere intese in termini riduttivi<sup>45</sup>. Richiamando altra dottrina<sup>46</sup>, al contrario, la mancata esplicita indicazione nella Costituzione non esclude di per se stessa revisioni globali: anzi, «un progetto “globale” che incida su diversi articoli della Costituzione dovrebbe [...] ritenersi ammissibile, se non addirittura in alcuni casi auspicabile o persino necessario. D'altra parte, ove l'obiettivo politico sia la riforma “globale”, l'alternativa sarebbe il ricorso a tante revisioni puntuali, anche contestuali, che consentono il conseguimento del risultato». Con l'inconveniente di offrire argomenti a chi sostiene la necessità di convocare un'Assemblea costituente, «[i]l che sarebbe ancor più dirompente e (forse) costituzionalmente inammissibile»<sup>47</sup>.

Agli interrogativi posti da Modugno segue la replica puntuale di Ferrara<sup>48</sup>, il quale ribatte punto per punto ai rilievi mossi, consapevole che la sua posizione è sì simmetrica, ma opposta. Rimprovera Modugno di aver relegato «all'innocua – e, nella specie, irrilevante – figura dell'inopportunità la pluralità dei contenuti della legge di revisione costituzionale, esclude[ndo] che a caratterizzarla debbano essere la semplicità e la puntualità dei suoi contenuti, la sicura univocità della sua portata»<sup>49</sup>; di aver liquidato i requisiti della puntualità e semplicità sulla base della loro «difficile determinazione credendo, evidentemente, che questa presunta difficoltà, peraltro non dimostra-

<sup>45</sup> Il riferimento è a PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, cit., 15; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., 152 ss.

<sup>46</sup> PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, cit., 140 ss., secondo il quale «vi sono riforme che *debbono* essere organiche e non puntuali: per esempio, se si dovesse modificare la forma di governo in senso presidenziale sarebbe assai opportuno, se non indispensabile, rafforzare *contemporaneamente* il sistema delle autonomie e lo statuto dell'opposizione parlamentare».

<sup>47</sup> MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 620 – 621.

<sup>48</sup> Ferrara concorda sia sulla nozione di revisione costituzionale, sia su quella di legge costituzionale proposta da Modugno. Ciò di cui rimane sorpreso è il seguito del saggio, il fatto che dalla loro «esatta configurazione [...], si facciano poi derivare conseguenze altre, divergenti da quelle che razionalmente ne conseguono, addirittura contrarie alla logica su cui è basata la configurazione dei due tipi di legge costituzionale» (FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1451).

<sup>49</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1451.

ta, possa costituire una ragione sufficiente per non riconoscerli come caratteri qualificanti della revisione»<sup>50</sup>; di non aver tenuto conto, pur chiarendo che la legge di revisione si configura come legge in *emendamento* del testo costituzionale, del suo significato originario, «che è quello di miglioramento, correzione, riparazione di un errore, non di avversione, negazione, stravolgimento»<sup>51</sup>. Non si lascia convincere dalla tesi che nega l'obbligatorietà del carattere puntuale della legge di revisione in quanto non previsto anche per la legge ordinaria, perché così argomentando la legislazione ordinaria sarebbe equiparata a quella costituzionale; e perché «assimila due tipi di normative la cui diversità deriva immediatamente dalla gerarchia delle fonti come costituzionalmente prescritta»<sup>52</sup>. Non si lascia convincere dalla tesi che esclude la applicabilità della giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità del quesito referendario alle ipotesi di referendum costituzionale: «[s]e chiaro ed omogeneo deve essere il quesito del procedimento ex art. 75 Cost., non si vede perché la diversità dei due referendum debba implicare che disomogeneo e confuso possa essere il quesito sottoposto al corpo elettorale nei referendum costituzionali»<sup>53</sup>. Non si lascia ancora convincere dalla tesi che rigetta la necessaria puntualità del contenuto della legge di revisione costituzionale sulla base dell'argomento che essa differenzerebbe la revisione approvata a maggioranza assoluta da quella approvata a maggioranza dei due terzi, imponendosi come vincolo solo per la prima e non anche per la seconda, perché essa «non considera che la differenziazione è già insita nella determinazione costituzionalmente operata delle due modalità di approvazione»<sup>54</sup>. Le tesi che argomentano l'ammissibilità della revisione globale (come la chiama Modugno) non sono, dunque, per Ferrara, condivisibili, neanche qualora si ricorresse allo spettro delle «tentazioni costituenti» al timore generato dalla possibile evocazione di una assemblea costituente: «perché è come dire che per evitare un esplicito stravolgimento della Costi-

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1453, ove richiama «[i]l maestro insuperato di processi produttivi di volizioni legislative, J. Bentham, secondo il quale l'emendamento è riferibile strutturalmente solo a singoli articoli e non a testi legislativi integrali, nel qual caso, infatti, li si deve considerare e denominare controprogetti» (lo scritto richiamato è *Essay on political tactics*, trad. fr. *Tactique des Assemblées Politiques*, in *Evres*, Bruxelles, 1840, 593ss.).

<sup>52</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1454.

<sup>53</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1455 («[...] mirare a precludere l'acquisizione dell'efficacia ad una legge approvata dalle due Camere è così irrimediabilmente diverso dal richiedere, ai sensi dell'art. 75 Cost., di revocare l'efficacia di una legge in vigore? Verificare la corrispondenza della volontà popolare ad una legge approvata dal Parlamento è tanto diverso dal verificare la corrispondenza della volontà popolare ad una vigente?»).

<sup>54</sup> *Ibidem.*



tuzione lo si deve rendere ... implicito e legittimarla trasmutando la revisione in potere costituente ... ammesso costituzionalmente!»<sup>55</sup>.

Come la ricostruzione consente di evidenziare, si è dinanzi a due posizioni contrapposte e inconciliabili: per l'uno, la revisione organica (o globale, per differenziarla da quella integrale) è non solo ammessa, ma doverosa; per l'altro, essa è inammissibile, e contraria allo stesso spirito della Costituzione. Ciò su cui entrambi convergono è la esistenza di un nucleo di principi comunque intangibile, che non può essere sovvertito a prescindere dalla forma che la revisione potrà assumere<sup>56</sup>. Ma, così, il dibattito si sposta su di un diverso tema, quello dei limiti impliciti alla revisione costituzionale, tema che, però, non consente da solo di rispondere alla domanda sulla esistenza di un limite dimensionale alla revisione.

## 7. L'impossibilità di una risposta univoca

A dispetto dell'atteggiamento costruttivo di Modugno, la contrapposizione di vedute permane; le posizioni continuano a rimanere inconciliabili, sussistendo buoni argomenti (nel senso di logicamente e giuridicamente persuasivi) e da una parte e dall'altra, ma tutti comunque non sufficienti per elaborare una risposta univocamente certa al tema del limite dimensionale alla revisione costituzionale. Forse ha ragione Ferrara, quando riconosce, differenziandosi dal proprio interlocutore, che «non [è] sicuro, ahimè, che si tratti di opposizione dialettica», che «[n]on riesc[e] infatti a scorgerne l'*Aufhebung*»<sup>57</sup>.

Le tesi che ammettono la legittimità delle revisioni organiche marcano la separazione della seconda parte, possibile oggetto di revisione, dalla prima parte della Costituzione: la revisione della seconda parte non toccherebbe il nucleo essenziale costituito dai principi costituzionali e dai diritti fondamentali. E ritengono, come si è visto, doveroso intervenire mediante un'unica legge di revisione, così da mantenere un impianto coerente alla modifica<sup>58</sup> e vincolare le parti politiche che hanno preso parte alla riforma

<sup>55</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1457.

<sup>56</sup> Deve, per completezza della ricostruzione, ricordarsi che sulla consistenza di questo nucleo intangibile le posizioni tornano, però, a divergere, ritenendo il primo (Modugno) che debba identificarsi, nella sua essenza, con la democrazia sostanziale, e il secondo (Ferrara) con la democrazia rappresentativa.

<sup>57</sup> FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., 1449.

<sup>58</sup> Osserva, però, Carnevale come si assista «a un singolare processo di deriva semantica del termine "organico": da qualificazione di stampo tendenzialmente virtuoso, che testimonia armonia e visione sistematica – nel linguaggio comune – ad attestato di viziosità e di eccesso – nel vocabolario dei giuristi» (CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in «Rivista AIC», 2013, n. 1, 20-21).

alla sua integrale approvazione, così che ciascuna ottenga i risultati auspicati. Non sciolgono, però, un nodo fondamentale: davvero si possono recidere in modo netto, ritenendole reciprocamente impermeabili, le due parti della Costituzione? Davvero, interventi sulle disposizioni che attengono alla forma di governo o, comunque, alla organizzazione dello Stato non riverberano i loro effetti anche sulle disposizioni che rendono espliciti, ponendoli, i valori su cui si basa la Costituzione italiana? Si pensi, ad esempio, alla revisione dell'art. 81 Cost. (tra l'altro, una revisione puntuale) e alla introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio: la mutazione subita da questo principio come parametro costituzionale nella stessa giurisprudenza costituzionale (non solo con riferimento alla formulazione precedente la riforma, ma anche con riferimento al modo di intendere lo stesso nuovo parametro nel bilanciamento con gli altri principi costituzionali) può essere intesa quale testimonianza di come la sua modifica non sia stata indifferente rispetto al tema della effettiva garanzia dei diritti sociali. Oppure, si pensi alla, attualmente oggetto di discussione, revisione dell'art. 67 Cost. e del divieto di mandato imperativo, e alla sua incidenza sulla nozione di rappresentanza parlamentare. Quello che potrebbe apparire un limite quantitativo (*i.e.*, dimensionale) esplicito si è tradotto in un limite qualitativo implicito: l'immodificabilità è riferita non alle disposizioni, ma alle norme che contengono i principi fondamentali, a prescindere dalla loro collocazione topografica<sup>59</sup>. Ammettere l'applicabilità della procedura di cui all'art. 138 Cost. alle ipotesi di revisione organica potrebbe, dunque, essere inteso come uno scadimento del valore della Costituzione, se a essa si riconducono i concetti di continuità e relativa stabilità che dovrebbero permanere indipendentemente dal succedersi delle maggioranze di governo.

Le tesi che si oppongono alla legittimità delle revisioni organiche riprendono, nella scarsità del dibattito costituente, quanto affermato dall'on. Einaudi, il quale auspicava che le Camere avrebbero proposto «una sola riforma alla volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare»<sup>60</sup>. Le stesse leggi costituzionali in deroga all'art. 138 Cost. (l. cost. n. 1 del 1993; l. cost. n. 1 del 1997) sono state intese come una tacita ammissione che la procedura prevista non fosse sufficiente (nel senso di «rigidamente adeguata») là dove la proposta di riforma involgesse una pluralità di disposizioni costituzionali. Essendo, dunque, la procedura di cui all'art. 138 Cost. stata pensata per l'ipotesi di revisioni pun-

<sup>59</sup> DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, cit., 1032 – 1033.

<sup>60</sup> Assemblea Costituente, Seconda Commissione, prima sezione, seduta pomeridiana di mercoledì 15 gennaio 1947, 138. Sui lavori preparatori come mero argomento storico, v. però, MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in «Federalismi.it», 2016, n. 1 («Che i Costituenti immaginassero solo revisioni puntuali è, al limite, solo un argomento storico che, però, non ha alcun valore giuridico cogente [...]).

tuali e specifiche, o tutt'al più omogenee, una riforma che intenda incidere su più parti della Costituzione comporterebbe l'approvazione di tante leggi di revisione costituzionale quante sono le parti "omogenee" riconoscibili<sup>61,62</sup>. Eventuali riforme organiche potrebbero ammettersi solo dopo che sia stato introdotto, attraverso la modifica dello stesso art. 138, un procedimento creato *ad hoc*, distinto da quello ora previsto, che rimarrebbe per le sole riforme puntuali, e più gravoso<sup>63</sup>. Tali argomenti lasciano, però, a loro volta, sullo sfondo una domanda: discutere dell'ammissibilità della riforma organica può davvero essere ridotto al tema della necessità che sia introdotta una procedura *ad hoc*, privilegiando così il ruolo dei soli limiti formali; o, piuttosto, pone un problema di incompatibilità/compatibilità dell'attivazione del potere costituente con i caratteri più profondi del costituzionalismo?<sup>64</sup>

<sup>61</sup> VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in «Costituzionalismo.it», 2005, n. 1.

<sup>62</sup> Merita di essere ricordata l'osservazione di Dogliani secondo la quale questo limite strutturale potrebbe, eventualmente, valere per le sole leggi di revisione e per quelle di rottura, e non anche per le leggi attuative di riserve, essendo l'ambito di queste ultime stabilito dalle riserve stesse e dovendosi ritenere «suscettibil[i] di un giudizio razionale unitario, indipendentemente dall'articolazione del suo contenuto e dai diversi giudizi che le sue diverse parti possano indurre» (DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, cit., 1034).

<sup>63</sup> Ad esempio, «prevedendo la necessità di una più alta maggioranza ed eventualmente, un ricorso al referendum in un significato diverso rispetto a quello, strumento di minoranza, che gli è stato attribuito dai costituenti nell'art. 138 Cost.» (ROMBOLI, *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione*, «Forum di Quaderni costituzionali», 24 settembre 2014); DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, cit., 24, nt. 129 («Evidentemente la revisione organica della Costituzione in sé e per sé considerata può non essere esclusa *a priori*: ma in questo caso bisognerebbe introdurre una disposizione in Costituzione che indichi più precisamente la sua disciplina mediante l'individuazione delle modalità procedurali più aggravate di quelle previste per il procedimento di revisione parziale»).

<sup>64</sup> Per l'osservazione secondo la quale le due tesi potrebbero, paradossalmente, giungere a risultati invertiti sul tema della rigidità v. DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, cit., 1039: «[...] più ampio, articolato e sostenuto da una visione generale sarà il disegno, tanto più, evidentemente, sarà lungo il salto ed autonoma (rispetto alla costituzione modificanda) la decisione, che tenderà ad avvicinarsi ad un atto d'esercizio di potere costituente. Viceversa, chi chiede (solo) revisioni puntuali concepisce la revisione essenzialmente sotto il segno della legislazione come attività vincolata da principi [...]. Ne deriva il paradosso che i sostenitori del potere di revisione come potere limitato e puntuale – che dovrebbero essere i paladini della rigidità – hanno una concezione della costituzione in qualche modo vicina a quella delle costituzioni flessibili, la cui continuità giuridica è affidata alla continuità politico-culturale e ad una rielaborazione continua effettuata da una legislazione concepita come attività di perfezionamento e sviluppo della costituzione data. Viceversa i fautori delle grandi riforme – che dovrebbero essere i paladini della (in ultima istanza) flessibilità – sono tutti interni ad una sorta di radicalismo della rigidità, che esaspera la sua logica di intervento eccezionale, di innovazione che conserva in sé qualcosa della pretesa conformativa del potere costituente».

### 8. La revisione totale/organica implica il superamento del concetto di potere costituente?

In questo contesto si colloca il tema della “dimensione” del limite alla revisione: il numero, la quantità di disposizioni oggetto della revisione ha una rilevanza? Si può dire che oltre un certo numero di disposizioni non è ammessa la revisione? Ovvero, che al di sotto di un certo numero di disposizioni non c'è più una costituzione? O, al contrario, si deve dire che il fatto che le disposizioni siano tante o poche non rileva; che ciò che rileva è la complessiva portata delle disposizioni oggetto di revisione?

Tradizionalmente<sup>65</sup>, potere costituente e potere costituito nascono come una coppia di concetti che si escludono a vicenda: il primo si pone come limite al secondo, così che la continuità storica dell'ordinamento costituzionale possa essere preservata. Ciò significa ritenere esaurito il potere costituente: esso designa solo il presupposto teoricamente necessario della Costituzione<sup>66</sup>, che si esaurisce con il suo esercizio, con il suo prodotto (la Costituzione) e che si risolve senza residui nei poteri costituiti (tra cui, il potere di revisione costituzionale): se il suo contenuto consiste nell'affermazione dei diritti fondamentali, del principio di separazione dei poteri, della distribuzione del potere politico, esso non può che essere esaurito, trattandosi di conquiste irreversibili, che se rimesse in discussione implicano l'abbandono dello Stato costituzionale. Così intesa, la distinzione tra potere costituente e potere (costituito) di revisione costituzionale potrebbe dirsi consegnata alla storia<sup>67</sup>.

Con l'avanzare (sin dalla fine degli anni Ottanta), da parte delle forze politiche, dell'ipotesi di cambiare la Costituzione non in maniera puntuale e

<sup>65</sup> SIEYÈS, *Che cosa è il Terzo Stato?* (1789), in ID., *Opere e testimonianze politiche*. I: *Scritti editi*, trad. it. a cura di TROISI SPAGNOLI, Milano, Giuffrè, 1993.

<sup>66</sup> DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1995, n. 1, 13.

<sup>67</sup> DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, cit., 16, il quale richiama SILVESTRI, *Il potere costituente come problema tecnico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1615 ss. («Quello di potere costituente si riduce ad essere un concetto-limite, utile a fini teorici, ma inattivo nella prassi del diritto costituzionale»); LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1996, n. 1, 153-154 (convinto che il diritto costituzionale debba liberarsi della teoria del potere costituente, avendo su quel potere «ben poco da dire, se non constatare che anch'esso incontra dei limiti, i quali tutti sfuggono al diritto medesimo, perché sono logici o storici, non mai giuridici»). In secondo contrario, però, PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 133-134, secondo il quale tale distinzione mantiene la sua utilità, non potendosi dire del tutto realizzato «un generale superamento dei conflitti ideologici e delle divergenze sulle scelte di valore».

nei limiti della sua naturale manutenzione (nel senso della mera emendabilità), ma in maniera più ampia, si sono diffusi i dibattiti sulle forme “costituenti” (vuoi attraverso il ricorso alle leggi costituzionali in deroga, vuoi attraverso l’invocazione di un’assemblea costituente). Se alcuni avevano, dunque, ritenuto ormai spenta, in quanto inutile, la distinzione concettuale tra potere costituente e potere costituito (essendo il primo divenuto un potere ormai “addomesticato”<sup>68</sup>, nel senso di un permanente potere di aggiornamento continuativo dei testi costituzionali), altri, invece, ne hanno riscoperto la vitalità: tale distinzione si rianima, ma non in termini di mera contrapposizione, di definizioni per opposti, quanto in termini di opzioni pratiche concorrenti. Il dibattito sulla revisione costituzionale torna a riflettere non più (o non più solo) sui limiti sostanziali alla revisione, ma sui suoi limiti formali, su ciò che si può o non si può proceduralmente fare.

### 9. Dalla lotta per la Costituzione, nel senso della sua attuazione, alla lotta sulla Costituzione, nel senso della sua modifica

Il dibattito sulla revisione costituzionale è legato a quello sulla *crisi* della Costituzione come atto normativo. Più specificamente, come atto idoneo a determinare (nel senso di regolare) i rapporti tra i poteri costituzionali: al di là della retorica distinzione tra prima e seconda parte della Costituzione (*retorica*, assodata l’idea che l’intangibilità attiene ai principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, a prescindere dalla loro collocazione topografica nella Costituzione; nonché l’idea che inviolabilità dei principi non significa assoluta irriducibilità, essendo legittima la modifica *in melius*), i tentativi di riforma costituzionale si sono rivolti alle disposizioni relative all’organizzazione dello Stato.

Ciò cui si è assistito in questi decenni è la trasformazione del tipo di “lotta” che ha come oggetto la Costituzione<sup>69</sup>. Siamo perlopiù abituati a parlare di “uso giudiziario della Costituzione” e delle sue interpretazioni *magis ut valeant* da parte dei giudici (costituzionali e comuni). Qui, però, si impone la necessità di parlare di “uso politico della Costituzione”. Che la Costituzione sia qualcosa che attiene alla politica è intrinseco al fatto stesso che le sue disposizioni si rivolgono al potere politico, pretendendo attuazione. Ciò che, però, deve constatarsi è l’essersi verificata, per il tramite dei dibattiti sulla riforma costituzionale, una trasfigurazione di questo uso politico.

Con riferimento alla prima fase della storia repubblicana si può, infatti,

<sup>68</sup> HÄBERLE, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes im Verfassungsstaat*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 1987, 54 ss.

<sup>69</sup> DOGLIANI, “La lotta per la Costituzione”, in «Diritto pubblico», 1996.

parlare, in termini descrittivi, di lotta *per* la Costituzione: le forze politiche si scontrano (e incontrano) sul terreno costituzionale al fine di darne attuazione; le proposte di modifica (e, dunque, il ricorso alla procedura di revisione) sono perlopiù rivolte a concretizzare il progetto costituzionale, sulla base della volontà di mantenere la Costituzione esistente; le proposte di modifica implicano revisioni puntuali, su cui le forze politiche convergono. Ciò potrebbe spiegare – attraverso una valutazione *a posteriori* – la voluta esclusione da parte dei Costituenti della possibilità di riforme totali/organiche: l'idea implicita nella procedura di revisione era quella non della cristallizzazione, della assoluta immutabilità della Costituzione, ma della sua modificabilità ai fini della attuazione delle scelte costituzionali assunte.

Con riferimento alla fase successiva, invece, si può parlare di lotta *sulla* Costituzione: muta, tra le forze politiche, l'interpretazione della Costituzione, o meglio si insinua l'idea di una nuova interpretazione della Costituzione, diversa da quella incarnata nell'atto del 1948. Le proposte di modifica non assumono più la forma di riforme puntuali, ma quella di riforme più articolate, complesse, in qualche misura – al di là di quanto affermato – in discontinuità con la Costituzione del 1948. Non è certo un caso che le ultime proposte di riforma siano state qualificate “istituzionali”. La validità della Costituzione viene messa in discussione proprio sulla base della sua effettività, lamentando una discrasia tra l'atto e la volontà delle, di volta in volta presenti, forze politiche.

L'essere, la Costituzione, divenuta oggetto del confronto politico, la “posta in gioco” delle contrapposte forze politiche, ha comportato una inversione nel rapporto Costituzione/politica: quest'ultima, anziché essere *determinata* (nel senso di indirizzata e limitata) dal sistema costituzionale, si è *appropriata* della Costituzione auspicando (attraverso proposte di riforme di ampia portata) un adeguamento delle vigenti disposizioni costituzionali – ed è questo il punto – alle esigenze politiche contingenti. La Costituzione, concepita come *estranea* alla lotta politica (regolando, per il tramite della sua superiorità, i rapporti tra i soggetti istituzionali), diviene *interna* alla lotta politica. Le sue norme, connotate in virtù della funzione che dovrebbero svolgere di una naturale vocazione alla stabilità, divengono quanto di più contingente e, dunque, precario possa esserci, venendo degradate quasi al livello di una qualsiasi legge ordinaria<sup>70</sup>. Si è parlato di «banalizzazione della

<sup>70</sup> AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 144 (Se proprio non si assiste a un processo di delegittimazione della costituzione vigente, si assiste però a una «temibile dequalificazione normativa del testo costituzionale». L'essere, la Costituzione, entrata a far parte del gioco inesauribile della politica e del conflitto (quando della politica e del conflitto doveva essere estranea arbitra), ha contribuito a indebolirne la forza e il valore: «[n]on può essere posto “eternamente” in discussione un testo che aspira all'eternità senza che venga ad appannarsi la sua funzione sacrale di *higher law*, rendendo in

Costituzione»<sup>71</sup> o di «uso congiunturale»<sup>72</sup> della Costituzione: le riforme costituzionali proposte sono state concepite ed elaborate in funzione delle esigenze e degli interessi del sistema politico che si presentavano in quel determinato momento storico, al fine di risolvere problemi contingenti; la Costituzione (e la sua riforma) è divenuta un profilo caratterizzante l'indirizzo politico del governo<sup>73</sup>; lo scontro politico si è trasferito sulla revisione della Costituzione e sull'idea di Costituzione; la Costituzione da elemento di coesione (strumento essenziale di unità politica a partire dalla molteplicità<sup>74</sup>) è divenuta causa generatrice di conflitti, in questo modo tradendo l'essenza stessa della Costituzione, il nucleo davvero irrinunciabile di ogni costituzione, o – come in altro modo si potrebbe dire – la sua “dimensione” minima.

###### 10. Che cosa può davvero intendersi per limite dimensionale

Quando ci si pone, dunque, la domanda se la Costituzione ha una dimensione minima (ovvero, se la revisione costituzionale incontra un limite dimensionale), non si può fare tanto riferimento a un dato quantitativo, quanto piuttosto a un dato qualitativo: potrebbe porsi a oggetto della revisione anche una sola disposizione, un solo enunciato, una sola parola, e superarsi il limite dimensionale; così come, all'opposto, involgere una pluralità di parole, di enunciati, di disposizioni, e non superarsi il limite dimensionale (o, comunque, ritenere le modifiche non tali da determinare una discontinuità costituzionale). Del resto, tutta la letteratura sui limiti impliciti alla revisione mostra che il limite è costituito dal contenuto normativo

fondo incerta persino la pretesa, propria di ogni costituzione, di collocarsi al di sopra del contingente»); VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit.

<sup>71</sup> VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit., il quale ricorre a tale termine per intendere «la situazione nella quale vengano pregiudicati il ruolo e la natura della Costituzione».

<sup>72</sup> RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in «Forum di quaderni costituzionali», 2017, n. 4.

<sup>73</sup> L'idea che la Costituzione possa essere la posta in gioco traspare sia dalle proposte di riforma attraverso procedure in deroga all'art. 138 Cost., sia dalle proposte di riforma, poi adottate (l. cost. n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V) o solo auspiccate (tentativi di riforma del 2005/2006 e del 2016/2017), attraverso il formale rispetto del testo costituzionale. In entrambe le ipotesi, la modificazione della Costituzione diventa «un'arma politica che può essere utilizzata dalla maggioranza e contro l'opposizione» e lo spirito della Costituzione tradito, dissolvendosi l'idea stessa della Costituzione come «patto concordato che deve raccogliere il massimo consenso possibile, in quanto deve rappresentare la “casa comune”, vale a dire il quadro delle regole fondamentali, nel quale devono riconoscersi i soggetti politici e sociali» (VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit.).

<sup>74</sup> ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., 131.

dell'enunciato, e non dall'enunciato in sé (il che, diversamente, porterebbe a risolvere il diritto negli enunciati e a privilegiare la loro interpretazione attraverso l'argomento *a contrario*<sup>75</sup>).

I presupposti storici da cui è nata la nostra Costituzione affondano le loro radici nella *Dichiarazione* del 1789 e consistono, essenzialmente, nella garanzia dei diritti e nella separazione dei poteri (che consente la moderazione del governo): un contenuto che aspira(va) alla eternità, alla durevolezza, alla estraneità alle contingenze. Secondo alcuni, entrambi i presupposti sarebbero ormai esauriti. La tutela dei diritti, originariamente posta a fondamento delle esigenze costituzionali nazionali, assume oggi connotazioni sovranazionali, e la Costituzione non è più il solo punto di riferimento; la auspicata moderazione del governo è degenerata in instabilità (ingovernabilità) del potere politico, dando vita a spinte in direzione opposta alla separazione dei poteri.

A prescindere dalla constatazione di fatto che le aspettative sociali non sono affatto superate e sono, anzi, oggetto d'ogni dibattito e campagna elettorale, percorrere tale via porterebbe a due ulteriori conseguenze: rispettivamente, sul piano dei diritti, aderire alla concezione della Costituzione come documento neutrale, assiologicamente indifferente, avente una mera funzione responsiva; e, sul piano della separazione dei poteri, accettare che la Costituzione stessa diventi oggetto della contingenza politica (alla ricerca, dunque, di una struttura governativa che consenta la realizzazione di una concezione della Costituzione quale che sia). In sintesi: riconoscere che da limite alla politica, la Costituzione è diventata contenuto della politica; da estranea alla contingenza pratica della politica, è diventata interesse della politica.

Il limite dimensionale consiste in quello specifico carattere assiologico di cui gli enunciati costituzionali sono meri veicoli normativi; in quelle opzioni inscritte nei principi costituzionali che, proprio in quanto opzioni, non sono «neutrali, né puramente tecniche, bensì sono espressione di precise concezioni politiche e culturali»<sup>76</sup>. Ridurre, come si è fatto, i processi di mutamento costituzionale a procedure di natura tecnica, sulla base della indifferenza delle diverse ipotesi di riforma del sistema costituzionale, porterebbe a negare «la dimensione più alta che le costituzioni esprimono»<sup>77</sup>. Se, dunque, un limite dimensionale esiste alla revisione costituzionale, esso, mi sembra, deve cercarsi nel mantenimento di una unità politica sulla concezione di Costituzione che prescinda dalle (necessariamente contingenti) maggioranze parlamentari (quel principio antimaggioritario di cui è intrisa la nostra Costituzione, al di là della specifica disposizione sulla revisione costituzionale)<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, cit., 302.

<sup>76</sup> AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., 147.

<sup>77</sup> AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., 146.

<sup>78</sup> BARTOLE, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., 238 ss.



## 11. Implicazione del limite dimensionale come qui inteso

L'incessante dibattito sulla Costituzione e sulla necessità di una sua modifica ha costituito quella che è stata chiamata «un'epoca del discredito nei confronti della Costituzione del '47»<sup>79</sup>. A eccezione della riforma sul titolo V, però, le diverse proposte di revisione complessa della Costituzione non hanno conseguito esiti positivi. Malgrado i giudizi di desuetudine trasversalmente diffusi nella gran parte della classe politica, gli attacchi e i logoramenti subiti, la Costituzione del 1948 sembra continuare a vincere la sua prova di resistenza, sembra mantenere la sua effettività (e dunque validità, nella misura in cui la validità di una costituzione si misura in base al suo grado di effettività).

Ciò può consentire alcune considerazioni.

1) È stato sostenuto che le riforme costituzionali sono più facilmente conseguibili quando il terreno del dibattito è ampio, piuttosto che quando esso è ristretto a pochi ed essenziali argomenti. In un'ottica di costituzione intesa, in un contesto pluralistico quale è il nostro, come compromesso, presupposto necessario per la riuscita della riforma costituzionale è «l'ampiezza della tematica in discussione e dunque la possibilità di raggiungere un accordo almeno soddisfacente per tutti. [...] è molto più probabile che la coalizione dei veti incrociati impedisca un punto di compromesso nel caso della riforma che non in quello della fondazione di un nuovo assetto costituzionale»<sup>80</sup>. Come a dire che sulle revisioni più complesse lo «scambio» (o l'accordo) potrebbe essere più facile, tollerando ciascuna forza politica l'insieme a patto che una parte (quella proposta) entri a costituirlo<sup>81</sup>.

Eppure, l'esperienza costituzionale ha dimostrato che le riforme complesse sono difficili da portare a conclusione<sup>82</sup>. O, perlomeno, che lo sono state nella misura in cui con la veste del potere costituito si è cercato di ri-

<sup>79</sup> DOGLIANI, «*La lotta per la Costituzione*», in «Diritto pubblico», 1996; DOGLIANI, MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituyente*, in «Astrid», 2004.

<sup>80</sup> ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 927.

<sup>81</sup> Sulla pericolosità di questo argomento, VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit. («l'approvazione finale dell'unico progetto sarebbe in realtà la risultante non di una volontà politica concorde della maggioranza parlamentare, ma di una logica di scambio che imporrebbe l'adozione di modificazioni ciascuna delle quali è condivisa in realtà solo da una minoranza dei parlamentari»).

<sup>82</sup> L'esperienza delle riforme e delle tentate riforme organiche approvate a maggioranza assoluta sembra, infatti, evidenziare un altro esito: la sussistenza di una relazione quasi di proporzionalità inversa tra ampiezza delle revisioni e maggioranze parlamentari a loro sostegno, tanto che le revisioni di ampia portata sarebbero «naturalmente divisive» (CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in «Federalismi.it», 2016, n. 12, 3).

correre al potere costituente; nella misura in cui le proposte di riforma, in quanto di maggioranza, hanno superato quel limite dimensionale di cui si è detto.

Così come la posizione della Costituzione non ha un *autore*, nel senso di essere il prodotto di volontà diverse che hanno partecipato al compromesso costituzionale, allo stesso modo la sua revisione – se non puntuale e diretta alla mera manutenzione – dovrebbe non avere un *destinatario*, nel senso di un'univoca forza politica che trae beneficio (o danno) dalla revisione. E perché un accordo sulla Costituzione sia possibile è necessario che le parti politiche non abbiano ancora informazioni particolari sulla loro futura posizione nel sistema, decidano – come si dice – sotto il velo dell'ignoranza degli esiti che conseguiranno nel loro *particolare*.

2) Di fronte all'esercizio del potere di revisione (costituito) è necessario porsi una domanda<sup>83</sup>: se i mutamenti che si intendono introdurre si pongono in continuità con i principi fondamentali della Costituzione (e, dunque, la revisione è esercitata non solo in modo legale, ossia nel rispetto delle regole procedurali, ma anche in modo legittimo, ossia nell'ambito del quadro costituzionale costituito); oppure se, al contrario, essi si pongono in discontinuità con i principi fondamentali della Costituzione (e, dunque, la revisione, seppur legale, è illegittima “alla luce della Costituzione” che si intende modificare). In questo secondo caso, il potere esercitato è un potere *extra ordinem*: sotto le sembianze del potere di revisione costituito prende vita il potere costituente. La Costituzione “nuova” è atto d'esercizio del potere costituente e dovrà trarre altrove (non, cioè, dalla Costituzione modificanda) la sua legittimità: non nella validità formale, ma nella effettività (esteriore) e nel riconoscimento (interiore) che saprà conquistare in futuro.

Salvo aderire a una concezione della costituzione puramente formale, le costituzioni non sono, dunque, neutre dal punto di vista assiologico; la loro visione assiologica non è indifferente. I giudizi sulla validità/effettività della Costituzione divengono allora giudizi sulla permanente condivisione di quella concezione. E si tratta di giudizi che avvengono necessariamente *a posteriori*: la validità della Costituzione, proprio perché connessa alla sua effettiva accettazione, riconoscimento, apprezzamento, condivisione, non può darsi per presupposta, per acquisita una volta per tutte, ma deve essere “coltivata”, valutata in base alle esperienze politiche e intellettuali che costituiscono, esse sì, il presupposto della concezione implicita nella Costituzione. Anche revisioni che non intaccano direttamente i principi costituzionali possono essere la spia di una discontinuità costituente; solo che – a differenza di una revisione che porta in sé una radicale discontinuità – sussistono

<sup>83</sup> DOGLIANI, MASSA PINTO, *La “lotta per la Costituzione”: come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, cit.

marginari di politica costituzionale per impedire che ciò che è potenzialmente incostituzionale diventi, di fatto, incostituzionale. Continuerebbe la “lotta per la Costituzione”. Secondo il descritto giudizio di validità/effettività *a posteriori* dovranno allora essere valutate le (eventuali) proposte di revisione organica: anche in questo caso sarà necessario interrogarsi e verificare se esse possano davvero intendersi come la traduzione della constatazione che la Costituzione, così com’è, non corrisponde più all’*idem sentire* politico di tutte le forze politiche e sociali.

3) Può ogni generazione avere la propria costituzione? La premura nei confronti delle generazioni future emerse anche nella discussione tra i Costituenti. Con riferimento, però, alla approvazione dell’attuale articolo 139 e alla forma di stato prescelta, e particolarmente da parte di coloro che, pur aderendo al nascente progetto costituente, non condividevano che formule quali “la forma repubblicana è definitiva” o “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione” potessero imbrigliare scelte future: esse risultavano, si disse, oltre che pleonastiche (soprattutto la prima), “antidemocratiche nel fine”: «[i]l suo fine sarebbe di cristallizzare questa forma, di confiscare alle generazioni future la libertà di darsi la forma di reggimento politico che potranno scegliersi»; un fine antidemocratico, «perché nell’effettività non c’è legge che possa confiscare questa possibilità ai futuri»; «è stato detto [...] che i morti governano i vivi, i morti li governano attraverso le tradizioni, le credenze, le leggi di cui sono eredi. Però in questo processo di costruzione della civiltà ogni generazione aggiunge il suo contributo», e la previsione della non rivedibilità della forma repubblicana impedirebbe «alle future generazioni del popolo italiano di aggiungere un loro contributo od un certo loro contributo all’edificio che [si sta] creando»<sup>84</sup>.

La domanda può porsi oggi diversamente: possono le forze politiche pretendere di attivare procedure di fatto costituenti, ritenendo l’attuale assetto costituzionale ormai inadeguato (o la causa, come viene detto, dell’instabilità governativa), sul presupposto inespresso che la Costituzione deve essere intesa come un testo responsivo, ricognitivo di quanto elaborato nella coscienza popolare?

Se si accoglie quanto finora detto, la revisione costituzionale *ha* un limite dimensionale: il mantenimento della necessaria unità politica (non ridotta alla sola volontà maggioritaria) su una certa interpretazione di Costituzione<sup>85</sup>. Superare questo limite vuol dire porsi al di fuori del potere costituito.

<sup>84</sup> Posizione, quella riportata, espressa dall’on. Condorelli (Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947, 2777-2778), ma già sostenuta dall’on. Rodi («[...] non abbiamo il diritto di ipotecare il futuro e impedire che in questo futuro la volontà popolare si possa manifestare liberamente»).

<sup>85</sup> «La natura inclusiva della Costituzione è riflessa dall’amplessissimo consenso che essa ottenne nella votazione conclusiva dell’Assemblea costituente (432 sì e 62 no). Questo carattere

In questo senso la distinzione concettuale tra esercizio del potere costituente e esercizio del potere costituito mantiene la sua utilità.

È stato detto che «[i]l potere costituente [...] non ha forme sue tipiche, proprio perché non opera sul piano della legalità, ma piuttosto della legittimazione. [...] Il potere costituente, quindi, può benissimo “travestirsi” da potere “costituito”, come in certi casi può risultare conveniente alle forze politiche che ne inducono l’esercizio»<sup>86</sup>. Ciò, però, diluisce, fino a confonderli, i due concetti. I concetti, le categorie non sono fine a se stesse, ma servono (se non a giustificare) a comprendere. Parlare di “travestimento” del potere costituente in potere costituito; evocare il tema della convenienza politica (così ammettendo l’uso “congiunturale” della Costituzione), può condurre alla con-fusione, e dunque alla non-comprensione. Piuttosto che servirsi di forme di revisione costituzionale che implicitamente sono l’espressione del potere costituente, non sarebbe, allora, più costituzionalmente legittimo (nel senso di rispettoso dell’essenza del costituzionalismo<sup>87</sup>) ricorrere direttamente all’esercizio del potere costituente, anche attraverso la formazione di una nuova assemblea costituente?

Questo non significa ritenere ormai spirato il tempo della Costituzione del 1948. Si è ben consapevoli delle preoccupazioni che il solo invocare l’elezione di un’assemblea costituente può ingenerare: in ciò traspare la forza delle parole<sup>88</sup>. Non ultimo il timore originato da una «discontinuità verso

della Costituzione, per così dire, al di sopra delle parti, è un dato di tutte le costituzioni del pluralismo. Al contrario, le costituzioni deliberate a stretta maggioranza sono costituzioni di parte, contrarie al pluralismo, e normalmente destinate a vita breve, a non durare oltre il momento della presa del potere dell’“altra parte”» (ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., 137 - 138). Le costituzioni approvate a stretta maggioranza si atteggiavano, per usare l’espressione dello stesso Autore (v. *supra* nota 25), a esercizio della forza in forma costituzionale, in quanto tale sempre potenzialmente in opera (quando sia raggiungibile la stretta maggioranza) e dunque mai sicura nella sua durata.

<sup>86</sup> PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 130.

<sup>87</sup> Il richiamo è qui all’idea à la Häberle di costituzione e di stato costituzionale come conquista culturale da cui non si può ormai prescindere.

<sup>88</sup> CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., 69 («Un’assemblea costituente in Italia assumerebbe oggi il significato di un mutamento radicale, di una svolta nel percorso dell’effettiva vigenza delle istituzioni repubblicane, che, oltre, a porsi in contrasto con il diritto costituzionale positivo, rimetterebbe in discussione i valori supremi che sono alla base dell’ordinamento costituzionale vigente, la democrazia, l’unità della Repubblica, lo Stato di diritto e l’indipendenza della magistratura, lo Stato sociale e persino i diritti inviolabili»); LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l’invocazione del potere costituente*, in «Democrazia e diritto», 1995; ID., *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in «Rivista di diritto costituzionale», cit., 124ss. (secondo il quale i diritti fondamentali sono espressione di un risultato storico, pre-positivo, e cono costituiscono, dunque, un limite giuridico al potere costituente); SILVESTRI, *La revisione costituzionale:*

l'ignoto»<sup>89</sup>, dalla considerazione che non si può prevedere quale direzione il potere costituente potrebbe prendere una volta riemerso<sup>90</sup>.

Si vuole così solo cercare di riportare l'attenzione su quella esigenza (e renderla effettiva) cui si è fatto cenno della condivisione intesa, non come mero scambio politico, ma come sintomo di una necessaria unità politica; che la Costituzione sia frutto di scelte razionali (tendenti, in quanto tali, alla eternità, propria delle costituzioni), e non di scelte passionali (per ciò solo collegate alle contingenze e dunque di necessità mutevoli, l'opposto di ciò che ci si aspetta da una costituzione). Ciò soprattutto se si concorda con la considerazione che le proposte di modifica andrebbero svolte al di fuori della lotta politica in senso stretto, «non fosse altro perché le regole comuni vanno scritte per consentire un corretto e ordinato svolgimento della vita democratica, secondo una visione di lungo periodo e in una condizione di unità politica»<sup>91</sup>.

Per modificare una Costituzione ciò su cui ci si deve interrogare non consiste (solo) nella determinazione della legittima procedura in sé (che comporterebbe, nel caso delle revisioni organiche, l'esercizio di un potere costituente costituito), ma altresì nell'esistenza di «un sistema di valori materiali e di concezioni organizzative diffusamente accettato e capace di costituire il fondamento della formulazione di nuove regole di diritto costituzionale e della loro coerente applicazione»<sup>92</sup>; l'esistenza di un'unità politica che traspaia da un patto costituzionale ove – come si diceva *supra* – tutti sono

*ammodernamento o sconvolgimento?*, in Bassanini (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004, 274; VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit.

<sup>89</sup> DOGLIANI, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di Peter Häberle*, in GAMBINO, D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, 2007, 218 – 219 («È un errore clamoroso intendere la costituzione come un insieme di principi che, per tutti, esaurisce il catalogo di ciò che è ritenuto “fondamentale”. Per questo le costituzioni vanno trattate con rispetto e spirito costruttivo: perché sono perennemente sottoposte alla pressione di ciò che è “rimasto fuori” dal compromesso costituente. [...] l'errore più grave che può correre il riformatore [consiste in ciò]: sottovalutare il peso di ciò che è stato fuori e dimostrarsi incapace di dominarlo, una volta che l'averlo evocato mette a rischio l'architettura delle spinte e contropunte che regge il compromesso costituzionale»).

<sup>90</sup> PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit. 133.

<sup>91</sup> «Sicché tutte le parti politiche dovrebbero prestare la loro opera per l'elaborazione di revisioni a carattere consensuale, offrendo un contributo al dibattito di ampio respiro, non determinato da contingenze o da convenienze tattiche come talvolta sembrerebbe, ma prendendo a modello i lavori della Costituente, in cui le forze politiche, sia pure antagoniste, mostrarono la disponibilità al dialogo e alla ricerca di soluzioni concilianti, avversando fermamente solo le concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato» (DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, cit., 6).

<sup>92</sup> ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 916.

*autori* e nessuno è *destinatario*. In assenza di ciò, le costituzioni divengono mere elaborazioni riflesse di una realtà in crisi, del tutto dipendenti dall'esistente e dal contingente e, come tali, inidonee ad assumere quei caratteri di condivisione e di diffuso riconoscimento che rendono una costituzione (anche una nuova costituzione) legittima.

L'esistenza di un limite dimensionale (inteso come limite antimaggioritario) non significa «fermare il corso della storia, ma significa soltanto che non si possono cambiare i cardini di un sistema costituzionale senza la consapevolezza di compiere una rivoluzione, eventualmente anche incruenta, ma comunque tale da comportare una trasformazione ben più radicale di quella che potrebbe derivare da un semplice "revisione" di singole norme o singoli istituti»<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> PIZZORUSSO, *La Costituzione come documento politico e come norma giuridica*, in FIORAVANTI e GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Urbino, Carocci, 1998, 277-278.